

[https://doi.org/10.31891/2307-5740-2022-304-2\(2\)-9](https://doi.org/10.31891/2307-5740-2022-304-2(2)-9)

УДК 352.072.2

Олександр ГЛАЗОВ

Полтавський державний аграрний університет

<https://orcid.org/0000-0001-6205-3165>

e-mail: alexandrhlazov@gmail.com

РОЛЬ ДЕРЖАВИ У СТИМУЛЮВАННІ ТА ВДОСКОНАЛЕННІ СПІВРОБІТНИЦТВА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

У дослідженні розкрито актуальність дослідження та розробки методико-прикладних засад співпраці територіальних громад в Україні. Метою статті є аналіз реалізації завдань держави щодо активізації та ефективізації співпраці територіальних громад в Україні та визначення напрямів удосконалення державної політики в цій сфері. Показано, що в Україні можливості самоврядування та підтримка різних його напрямів, у тому числі співробітництва територіальних громад, первинно залежить від політичної волі та владних ініціатив національного рівня. Досліджено інституційні механізми регулювання співробітництва територіальних громад України, керуючись розробленою схемою інституційного середовища у фокусі вертикалі та горизонталі взаємодій. Враховуючи новітні виклики нестабільності для розвитку громад України, досліджено вплив воєнного часу на перспективи їх співробітництва. Підкреслено на значимості реформи децентралізації для формування громадянського суспільства. Вивчення досвіду діяльності територіальних громад України за перше півріччя 2022 року дало змогу виокремити основні сфери і способи взаємодій з органами державної і регіональної влади, на рівні міжмуниципальних і міжнародних взаємодій (державна політика формування міжнародної міжмуниципальної горизонталі співробітництва), взаємодій з громадськими організаціями.

Ключові слова: державне управління; децентралізація; територіальні громади; місцеве самоврядування; розвиток; співпраця громад.

Oleksandr HLAZOV

Poltava State Agrarian University

THE ROLE OF THE STATE IN PROMOTING AND IMPROVING COOPERATION OF TERRITORIAL COMMUNITIES IN UKRAINE

The purpose of the article is to analyze the implementation of the tasks of the state regarding the activation and effectiveness of the cooperation of territorial communities in Ukraine and to determine the directions for improving the state policy in this area. The study revealed the relevance of research and development of methodological and applied principles of cooperation between territorial communities in Ukraine.

It was established that the influence of the state on territorial communities in the power vertical is of primary importance for balancing the degree of decentralization and the preservation of national interests. In the course of the decentralization process, the principle of state support for the unification of territorial communities is regulated at the legislative level.

It is shown that in Ukraine, the possibilities of self-governance and the support of its various directions, including the cooperation of territorial communities, primarily depend on political will and governmental initiatives at the national level. The institutional mechanisms for regulating the cooperation of territorial communities of Ukraine were studied, guided by the developed scheme of the institutional environment in the focus of vertical and horizontal interactions. Taking into account the latest challenges of instability for the development of Ukrainian communities, the influence of wartime on the prospects of their cooperation was investigated.

The significance of the decentralization reform for the formation of civil society is emphasized. The study of the experience of the territorial communities of Ukraine for the first half of 2022 made it possible to single out the main areas and methods of interaction with state and regional authorities, at the level of inter-municipal and international interactions (state policy of the formation of international inter-municipal horizontal cooperation), interactions with public organizations.

The applied significance of the research results is to identify ways, forms, stages and areas of cooperation of territorial communities in Ukraine.

The scientific novelty of the research results lies in the further development of the tools of state policy to ensure local development by improving the mechanisms of cooperation between territorial

Keywords: governance; decentralization; territorial communities; local Government; development; community cooperation.

Постановка проблеми у загальному вигляді

та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями

Розвиток місцевого самоврядування та диференціації різних його напрямів може здійснюватися «знизу догори», однак, як показує досвід розвинутих суспільств, саме держава реагує на розвиток громадянського суспільства й активізує процеси децентралізації влади. Відтак в Україні можливості самоврядування та підтримка різних його напрямів, у тому числі співробітництва територіальних громад, первинно залежить від політичної волі та владних ініціатив національного рівня.

Вплив держави на територіальні громади у владній вертикалі має основне значення для балансування міри децентралізації і збереження національних інтересів. У ході процесу децентралізації на законодавчому рівні регламентовано принцип підтримки державою об'єднання територіальних громад.

Попри тенденцію на підвищення самостійності громад у забезпеченні власного розвитку, держава зберігає домінанту в управлінських процесах. Окрім того, основна роль держави у децентралізації обумовлена тим, що зростає ризик виникнення нових чи посилення позицій існуючих політичних кланів «на місцях», що має високу ймовірність при тривалих традиціях існування владних еліт в Україні. Така ситуація, на жаль, спостерігається в Україні. Тому вплив держави в особі центральних органів влади в ідеалі має викорінювати тенденції локальної олігархії та підтримувати різні форми громадського контролю за владними рішеннями, у тому числі через можливості співробітництва інститутів різних сфер та рівнів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Концептуальний базис дослідження інституту територіальних громад достатньо комплексно висвітлений у публікаціях О. Бобровської [1], І. Дегтярьової [3,с.141-148], В. Небрата [7,с.34-49], К. Тищенка [9] та інших вітчизняних і зарубіжних дослідників. Інституційно-правові та інституційно-організаційні аспекти становлення і розвитку інституту територіальних громад, у т. ч. в Україні, представлені в працях С. Граб [2,с.25-30], Ю. Кириченко [4,с.451-457], В. Наконечного [6,с.283-289] та інших науковців. Методико-прикладні аспекти функціонування інституту територіальних громад та його ролі в забезпеченні місцевого розвитку аналізуються Р. Лупаком та А. Дідич [5,с.248-252], К. Поповою [8,с.290-297], С. Ліпсетом [10,с.1-22], Т. Васильцівим, І. Білецькою та О. Мульскою [11,с.276-287].

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується стаття

Таким чином, на сьогодні, теоретико-методичний базис дослідження проблем співпраці територіальних громад розвинений в достатній мірі. Однак, умови сьогодення та існуюча сучасна практика співпраці територіальних громад в Україні потребують його подальшого уточнення.

Формулювання цілей статті

Метою статті є аналіз реалізації завдань держави щодо активізації та ефективізації співпраці територіальних громад в Україні та визначення напрямів удосконалення державної політики в цій сфері.

Виклад основного матеріалу

Роль держави у стимулюванні та вдосконаленні співробітництва територіальних громад полягає в поєднанні нормативно-правових, організаційно-адміністративних, інституційних, бюджетно-фінансових, економічних та інформаційних механізмів, кожен з яких може мати як загальний характер дії (стосовно діяльності і розвитку громади), так і спрямований суто на цілі регулювання співробітництва.

Регулювання співробітництва громад у більшості випадків передбачає його стимулювання. Також заходи з боку держави можуть набувати характеру:

- вдосконалення – збільшення активностей для отримання кращих результатів з наявних ресурсних зусиль і можливостей;
- підтримки – збереження активностей на певному рівні або у визначеному руслі;
- обмеження – встановлення рамок активностей;
- протидії – нівелювання проявів активностей;
- заборони – категоричної неприпустимості активностей та притягнення до відповідальності при їх проявах.

Нормативно-правові механізми регулювання співробітництва громад полягають у формуванні відповідного правового поля співробітництва з балансуванням інтересів держави і суспільства. В Україні створені необхідні правові засади стимулювання співробітництва громад, у тому числі через дію профільного закону. Іншим питанням є дотримання норм законодавства. Щодо територіальних громад цей аспект напряму залежить від громадянського суспільства.

Організаційно-адміністративна група механізмів активно використовується органами державної влади в контексті планування та договірною регулювання.

Планувальна функціональність держави щодо регулювання співробітництва громад регламентована законодавчо. Саме державою визначено порядок утворення територіальних громад на засадах спроможності: перспективні плани формування громад розробляються обласними державними адміністраціями й затверджуються Кабінетом Міністрів України. При цьому громади мають право оскаржувати такі плани через подання позовів до окружних адміністративних судів. У практиці судових розслідувань є приклади позитивних рішень на користь громад щодо їх приєднання до ОТГ (наприклад, Соснівської сільської ради Сумської області, Рясне-Руської сільської ради Львівської області). Такі кейси слід аналізувати, виявляти можливі впливи локальної олігархії або ж ставити як приклад дотримання прав громади в добровільному об'єднанні.

Велике значення відіграє регламентування державою договірних засад співробітництва територіальних громад, що закладають певні правила гри за даним напрямом діяльності. Договірне регулювання співробітництва громад в Україні набуває концесуального характеру, що позначає певну гнучкість умов договору в ході досягнення його мети.

Попри низку позитивних аспектів у державному регулюванні співробітництва територіальних громад на договірних засадах, експерти апелюють до необхідності вдосконалення процедури, враховуючи набутий з 2015 року досвід. У 2021 році було розроблено проєкт Закону щодо внесення змін до профільного законодавства в сфері співробітництва територіальних громад. Основні рекомендації цього проєктного нормативу стосуються:

- визначення можливостей доєднання громад до вже діючих договорів за спрощеною процедурою;
- визначення можливостей укладення змішаних договорів, що б поєднували різні форми співробітництва;
- визначення правил комунікацій та ухвалення рішень в дистанційній формі, у тому числі щодо організації громадських обговорень (слухань).

На затвердження проєкту Закону вплинула російсько-українська війна. Подальші зміни слід вносити з врахуванням нових викликів, надаючи додаткові можливості співробітництва громадам залежно від ступеня впливу на них бойових дій та наближеності до кордону держави-агресора.

Інституційні механізми регулювання співробітництва територіальних громад виділено окремою групою з огляду на важливість інституційного середовища розвитку громади. Воно включає систему взаємодій громади по горизонталі і вертикалі (з органами державної влади вищих інституційних рівнів). Такі взаємодії здійснюються як через прямі вказівки, так і шляхом інституційного посередництва – представницьких органів, підрозділів, об'єднань, окремих посадових осіб чи навіть місцевих мешканців. Законодавство України регламентує можливості представницького впливу територіальних громад на владні рішення державного і регіонального рівнів. Використання таких можливостей залежить від ініціативи й фаховості працівників органів місцевого самоврядування.

Вертикаль взаємодій органів місцевого самоврядування з центральними і регіональними органами влади в Україні періодично трансформується з врахуванням децентралізації, різних владних ініціатив та експериментів.

Регулювання громад по вертикалі здійснюється центральними органами державної влади, яких можна означити як суб'єктів державної політики щодо співробітництва територіальних громад. Такими інститутами є Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, профільне міністерство (Міністерство розвитку громад та територій України) та інші органи виконавчої влади.

Інституційний вплив на співробітництво громад мають органи зі спеціальним статусом. Наприклад, Офіс реформ як дорадчий орган Кабінету Міністрів України спеціалізується на оцінці ефективності реформ у різних сферах, у тому числі децентралізації.

Профільне Міністерство розвитку громад та територій України отримало нинішню назву 2019 року та діє на підставі Положення 2014 року створеного в 2010 році при оптимізації структури центральних органів виконавчої влади Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. За період незалежності України, як свідчить хронологія, профільне міністерство щодо розвитку громад почало формуватись з 2010 року. Його інституційною основою стали владні інститути в сферах регіонального розвитку і житлово-комунального господарства. Житлово-комунальне господарство і будівництво формували стратегічний напрям реалізації державної політики з початку 90-х років ХХ століття, а регіональна політика у владній верхівці до 2000-х років практично не простежувалась. Еволюція владних інститутів вказує, що ідея децентралізації постала не лише з досвіду європейських держав, але й розуміння переваг регіональної політики і розвитку. Політика розвитку територіальних громад, а нині стимулювання їх співробітництва, є внутрішнім закономірним процесом, притаманним історії державотворення України та становлення інституту місцевого самоврядування. Прив'язка регулювання розвитку громад до житлово-комунального господарства підкреслювала центровість питання інфраструктурної розбудови територій як основи для їх подальшого соціально-економічного розвитку. Нині питаннями розвитку інфраструктури займається окреме профільне міністерство. Також, зважаючи на ситуацію після 2014 року, окремо діє Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України. Міністерство розвитку громад та територій України активно співпрацює з цими міністерствами, а також обласними державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування з метою посилення позитивних наслідків децентралізації та їх збереження в умовах війни.

У 2022 році представлено проєкт реформування системи центральних органів виконавчої влади з врахуванням викликів російсько-української війни, який напряму стосується Міністерства розвитку громад і територій України. Він передбачає об'єднання профільного міністерства з Міністерством з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України, а надалі – з Міністерством інфраструктури України та, як результат, утворення Міністерства розвитку громад, інфраструктури, територій та реінтеграції України. Таким чином, знову передбачається об'єднання функціональності державного регулювання розвитку громад з розбудовою інфраструктури, що включає дорожньо-транспортне забезпечення (за всіма видами транспорту).

Доцільність такого об'єднання для розвитку громад є прийнятною, адже на етапі активної фази реформи децентралізації з 2014 року важливою була діяльність окремого профільного міністерства. Нині, коли процес децентралізації запрацював, важливо підтримувати сприятливі умови для громад, стимулювати

окремі напрями їх розвитку, як от співробітництво, та зосереджувати увагу на розбудові інфраструктури як базового чинника формування інвестиційної привабливості територій в глобальному фінансово-економічному просторі. Для України на даному етапі важливішою є обґрунтована оптимізація центральних органів державної влади. Запропонована схема оптимізації є прийнятною, оскільки укррупне міністерства за базовими сферами розвитку держави – державотворення, економічне зростання та інновації, розвиток людського капіталу і добробуту, безпечна держава і глобальні можливості. Заплановане Міністерство розвитку громад, інфраструктури, територій та реінтеграції України входить до блоку державотворення, що підкреслює збереження пріоритету децентралізації влади, відповідає євроінтеграційним процесам та позитивним результатам посилення самоврядування, які спостерігались до 2022 року.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі

Досліджено інституційні механізми регулювання співробітництва територіальних громад України, керуючись розробленою схемою інституційного середовища у фокусі вертикалі та горизонталі взаємодій. Вивчення інституційних трансформацій на державному рівні щодо розвитку регіонів, територій і громад підтвердив, що політика розвитку територіальних громад, а нині стимулювання їх співробітництва, є внутрішнім закономірним процесом, притаманним історії державотворення України та становлення інституту місцевого самоврядування.

Враховуючи новітні виклики нестабільності для розвитку громад України, досліджено вплив воєнного часу на перспективи їх співробітництва. Підкреслено на значимості реформи децентралізації для формування громадянського суспільства, що стало більш спроможним чинити спротив агресору зі стримуванням захоплення територій. Оскільки система міжнародної і державної підтримки громад, можливості їх співробітництва залежать від безпекового статусу, запропоновано різні критерії класифікації громад у відповідності до перебігу та впливу бойових дій. Визначення єдиного підходу на державному рівні є необхідним для подальших управлінських рішень.

Вивчення досвіду діяльності територіальних громад України за перше півріччя 2022 року дало змогу виокремити основні сфери і способи взаємодій з органами державної і регіональної влади, на рівні міжмуніципальних і міжнародних взаємодій (державна політика формування міжнародної міжмуніципальної горизонталі співробітництва), взаємодій з громадськими організаціями. У рамках взаємодій з органами влади підкреслено на важливості участі громад (при можливості) у програмах релокації бізнесу, зокрема визначено основні заходи місцевого самоврядування та регіональної влади в даному питанні. У рамках співпраці з іншими громадами визначено пріоритетні сфери співробітництва та вказано на потребу активізації даного діяльнісного напрямку, оскільки статистика укладання договорів про співробітництво є спадною. Проведений аналіз окреслив сучасні виклики розвитку громад та обґрунтував потребу збереження їх активностей щодо співробітництва на всіх інституційних рівнях. Модель закритості й стагнації має змінюватись моделлю співробітництва територіальних громад України з пріоритетом горизонтальних взаємодій.

Подальші наукові дослідження у цьому напрямі стосуються формування управлінських характеристик розвитку територіальних громад в Україні.

Література

1. Бобровська О. Ю. Ресурсна теорія в проекції на розвиток територіальних громад. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2019. Вип. 1(19). URL : [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2018-01\(19\)/14.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2018-01(19)/14.pdf).
2. Граб С. Політико-правові погляди В. Липинського та М. Драгоманова про місцеве самоврядування в Україні. *Місцева влада й самоврядування в Україні та державах світу: історія та сучасність (аспекти права)*. 2017. Вип. 6. С. 25–30.
3. Дегтярьова І. Теорії регіонального розвитку та їх еволюція як основа сучасного регіонального управління. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2010. № 4. С. 141–148.
4. Кириченко Ю. М. Територіальна громада як базовий елемент системи місцевого самоврядування України: теоретичне визначення. *Форум права*. 2012. № 4. С. 451–457.
5. Лупак Р. Л., Дідич А. М. Економічні основи забезпечення конкурентоспроможності підприємства в умовах ринкових відносин. *Науковий вісник ЛТЕУ України*. 2017. Вип. 20.6. С. 248–252.
6. Наконечний В. В. Основні світові моделі місцевого самоврядування: порівняльний аналіз. *Теорія та практика державного управління*. 2014. Вип. 1. С. 283–289.
7. Небрат В. В. Теоретичні основи дослідження інституційної трансформації економіки. *Економічна теорія*. 2017. № 2. С. 34–49.
8. Попова К. Г. Теоретизація основ місцевого самоврядування в аспекті сучасних управлінських реформ. *Ефективність державного управління*. 2016. Вип. 4. С. 290–297.
9. Тищенко К. М. *Поняття та основні теорії походження місцевого самоврядування*. Державне будівництво. 2009. № 1. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2009_1_21.

10. Lipset S. M. *The Social Conditions of Democracy Revisited*. American Sociological Review. 1994. № 59. P. 1–22.
11. Vasylytsiv T., Biletska I., Mulska O. Organizational and financial instruments of decentralization and development of united territorial communities in Ukraine: Poland's experience. *Management Theory and Studies for Rural Business and Infrastructure Development*. 2021. Vol. 43. No. 2. P. 276-287.

References

1. Bobrovska, O.Y. (2019). Resource theory in the projection on the development of territorial communities. *Public administration: theory and practice*. Vol. 1 (19). URL: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2018-01\(19\)/14.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2018-01(19)/14.pdf).
2. Grab, S. (2017). Political and legal views of V. Lypynsky and M. Drahomanov on local self-government in Ukraine. *Local government and self-government in Ukraine and the world: history and modernity (aspects of law)*. Випд. 6. pp. 25–30.
3. Degtyareva, I. (2010). Theories of regional development and their evolution as a basis of modern regional management. *Bulletin of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine*. no. 4. pp. 141–148.
4. Kyrychenko, Yu. M. (2012). Territorial community as a basic element of the system of local self-government of Ukraine: theoretical definition. *Law Forum*. no. 4. pp. 451–457.
5. Lupak, R. L., Didych, A. M. (2017). Economic bases of ensuring the competitiveness of the enterprise in market relations. *Scientific Bulletin of LTEU of Ukraine*. Vol. 20.6. pp. 248-252.
6. Nakonechny, V.V. (2014). Basic world models of local self-government: comparative analysis. *Theory and practice of public administration*. Vol. 1. pp. 283–289.
7. Nebrat, V.V. (2017). Theoretical bases of research of institutional transformation of economy. *Economic theory*. no. 2. pp. 34–49.
8. Popova, K.G. (2016). Theorizing of the foundations of local self-government in the aspect of modern administrative reforms. *Efficiency of public administration*. Vol. 4. pp. 290–297.
9. Tishchenko, K.M. (2009). Concepts and basic theories of the origin of local self-government. *State building*. no. 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2009_1_21.
10. Lipset, S.M. (1994). *The Social Conditions of Democracy Revisited*. American Sociological Review. no. 59. pp. 1–22.
11. Vasylytsiv, T., Biletska, I., Mulska, O. (2021). Organizational and financial instruments of decentralization and development of united territorial communities in Ukraine: Poland's experience. *Management Theory and Studies for Rural Business and Infrastructure Development*. Vol. 43. no. 2. pp. 276-287.